بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٦٣١
بتاريخ:	٢٠١٧/١٠/٢٣

ملف رقم: ٤١٤٠/٢/٣٢

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٢/٦/٢٥ بشأن النزاع القائم بين الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة ومستشفى معهد ناصر بإلزام المستشفى أداء مبلغ ثلاثين ألف جنيهٍ قيمة مستحقات الهيئة عن جمع مخلفات المستشفى عن الفترة من ٢٠١١/٧/١، حتى ٢٠١٢/٤/٣٠ .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٠ تعاقدت مستشفى معهد ناصر مع الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة لمدة عام على جمع مخلفات المستشفى مقابل ثلاثة آلاف جنيهٍ شهريًا، بدءًا من ٢٠١٠/٧/١، وقامت المستشفى بسداد مستحقات الهيئة حتى ٢٠١١/٤/٣٠. وبتاريخ ٢٠١١/٥/٣١ أرسلت المستشفى كتابها رقم (٦٣٤) إلى الهيئة بعدم رغبتها فى تجديد التعاقد، وبالعرض على رئيس مجلس إدارة الهيئة تأشر باستمرار التعاقد طبقًا للقانون، وإيقاف عمل المتعهد والقبض على سيارته بمعرفة فرع الهيئة. وبتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٠ طلبت الهيئة من المستشفى سداد مستحقاتها بدءًا من ٢٠١١/٧/١. وبتاريخ ٢٠١٢/١/٢٣ ردت المستشفى على الهيئة بأنها لن تلتفت لأية مكاتبات ترسل إليها فى هذا الشأن، وسوف تقوم بإخطار وزارة البيئة بتعنت الهيئة، ومطالبتها بزيادة قيمة العقد عن القيمة السابق الاتفاق عليها على سند من رفض المتعهد الذى يدعى/ مجدى حبيش صاحب شركة الرضا للنظافة والخدمات رفع النفايات الطبية من المستشفى رغم قيامها بالتعاقد معه لمدة عام بدءًا من ٢٠١١/٧/٢ بالمبلغ ذاته. وبتاريخ ٢٠١٢/٤/٢٤ طلبت الهيئة من المستشفى أداء مستحقات الهيئة عن الفترة من ٢٠١١/٧/١، حتى ٢٠١٢/٤/٣٠، إلا أنها لم تحرك ساكنًا، فطلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١١ من أكتوبر عام٢٠١٧م، الموافق ٢٠ من المحرم عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٨) من الدستور تنص على أن: "يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية. لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا بقانون، ولا يجوز الإعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، أو الرسوم، إلا في حدود القانون..."، وأن المادة (١٤٧) من القانون المدني تنص على أن: "(١) العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يُقررها القانون..."، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "(١) يجب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يُوجبه حسن النية..."، وأن المادة (٨) من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ في شأن النظافة العامة – المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ – تنص على أن: "يلتزم شاغلو العقارات المبنية والأراضي الفضاء المستغلة في المحافظات بأداء رسم شهري بالفئات التالية: (أ) من جنيه إلى عشرة جنيهات للوحدة السكنية في عواصم المحافظات وفي المدن التي صدر بشأنها قرار جمهوري باعتبارها ذات طبيعة خاصة. (ب) من جنيه إلى أربعة جنيهات بالنسبة للوحدة السكنية في المدن غير عواصم المحافظات. (ج) من عشرة جنيهات إلى ثلاثين جنيهًا بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية، والأراضي الفضاء المستغلة والوحدات المستخدمة مقارًا لأنشطة المهن والأعمال الحرة. (د) تعفى دور العبادة من أداء هذا الرسم. ويكون تحصيل الرسم مقابل تقديم الوحدة المحلية المختصة – بذاتها أو بواسطة الغير – خدمات جمع المخلفات والقمامة من الوحدات المبنية والأراضي الفضاء التي تخضع لأحكام هذا القانون، ونقلها إلى الأماكن المخصصة لهذا الغرض، والتخلص منها بطريقة آمنة. ولا يخل الالتزام بأداء الرسم المشار إليه بما تبرمه الوحدة المحلية من تعاقدات خاصة مع بعض المنشآت على المقابل الذي تؤديه عن تقديم كل أو بعض الخدمات المشار إليها. ويحدد مقدار الرسم من بين الفئات المنصوص عليها في البنود (أ)، و(ب)، و(ج) من هذه المادة وإجراءات تحصيله قرار من المحافظ المختص..."، وأن المادة الثانية من قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٦٥) لسنة ١٩٩٦ بإنشاء مراكز متخصصة للرعاية الطبية والعلاجية تنص على أن: "تنقل تبعية كل من مستشفى معهد ناصر ومستشفى الهرم، من المؤسسة العلاجية بمحافظة القاهرة إلى ديوان عام وزارة الصحة والسكان، وتؤول إليها في فرع مستقل من موازنتها جميع حقوقها والتزاماتها".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المقرر قانونًا أن الرسم مبلغ من المال يجبيه أحد الأشخاص العامة جبرًا من الخاضع له نظير خدمة تؤديها الدولة له، فلا يُفرض الرسم إلا بناء على قانون، ويكفي فيه تقرير مبدأ الرسم، ويترك شروط دفعه وتحديد سعره لسلطة أخرى

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
قسمي الفتوى والتشريع

يحددها القانون. وأن المشرع، بموجب أحكام القانون المدنى، استن أصلاً عامًا من أصول القانون ينطبق بالنسبة للعقود المدنية، أو الإدارية على حد سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، وأنه لا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. فالعقد الإدارى مثل العقد المدني لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء، أو تعديل التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفيه، وهو بهذه المكانة شريعة المتعاقدين، فما تلاقت عليه إرادتاهما يقوم مقام القانون بالنسبة لهما.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المشرع أخضع بموجب القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المشار إليه شاغلى العقارات المبنية من الوحدات السكنية فى عواصم المحافظات وغيرها من المدن، وكذلك المحلات التجارية والصناعية، والأراضى الفضاء المستغلة، والوحدات المستغلة مقارًا لأنشطة المهن والأعمال لرسم شهرى يحدد مقداره بقرار من المحافظ المختص فى الحدود التى وضعتها المادة (٨) من هذا القانون. وأنه ولئن كان صحيحًا أن لفظ (العقارات المبنية) ورد فى صدر هذه المادة مطلقًا، إلا أن المادة ذاتها لدى وضع حدود فئات هذا الرسم قيدت هذا الإطلاق بنصها على وضع هذه الحدود بالنسبة للعقارات المنصوص عليها فى البنود (أ)، و(ب)، و(ج) منها، وهي الوحدات السكنية، والمحلات التجارية والصناعية، والوحدات المتخذة مقارًا لأنشطة المهن والأعمال الحرة، والأراضي الفضاء المستغلة، في حين سكتت عن وضع حدود الرسم بالنسبة إلى المباني الحكومية المستخدمة استخدامًا إداريًا، وهو ما يكشف عن عدم خضوع هذه المباني لذلك الرسم، نزولاً على المستقر عليه فى مناهج التفسير، من أن القانون يفسر بعضه بعضًا، فلا تفهم نصوصه بمعزل عن بعضها، بل يتعين النظر إليها كوحدة عضوية واحدة تتحرك فى انسجام فى إطار الغاية والهدف الذى وضع المشرع من أجله القانون، وأن الأحكام تبنى على عللها لا على حكمها، ومن ثم فلا سبيل لإخضاع تلك المباني لأحكام القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ فى شأن النظافة العامة إلا بوجود نص يقرر ذلك، عملاً بالقواعد الدستورية المستقرة بشأن الخضوع للفرائض المالية، وأنه لا يحاج فيما تقدم أن الإعفاء من أداء رسم النظافة اقتصر على دور العبادة دون غيرها، إذ الإعفاء من أداء الرسم يفترض الخضوع له ابتداءً، لكن الحاصل أن دور المصالح الحكومية غير خاضعة لأحكام القانون المشار إليه.

واستعرضت الجمعية العمومية نصوص العقد المبرم بين الهيئة العامة للنظافة والتجميل، ومستشفى معهد ناصر؛ فتبين لها أن البند الرابع منه ينص على أن: "مدة هذا العقد سنة تبدأ فى ٢٠١٠/٧/١ على أن يجدد هذا العقد من تلقاء نفسه فى حالة عدم مخاطبة أيّ من الطرفين للآخر قبل إلغائه".

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كانت مبانى مستشفى معهد ناصر – والتى تتبع ديوان عام وزارة الصحة والسكان – من المباني الحكومية التي تستخدم استخدامًا إداريًا، ومن ثم فإنها لا تخضع لرسم النظافة المقرر بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ سالف الذكر، وكان الثابت من الأوراق أنه بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٠ تعاقدت مستشفى معهد ناصر مع الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة على جمع مخلفات المستشفى لمدة عام تبدأ من ٢٠١٠/٧/١ يجدد تلقائيًا ما لم يتم مخاطبة أيٌّ من الطرفين للآخر بعدم رغبته في التجديد، وذلك على نحو ما تضمنه البند الرابع المشار إليه من العقد، وإذ قامت المستشفى، إعمالاً لهذا النص بإخطار الهيئة بموجب كتابها رقم (٦٣٤) بتاريخ ٢٠١١/٥/٣١ بعدم رغبتها في تجديد هذا التعاقد، الأمر الذى ينتفى معه سند التزام المستشفى بإبرام ذلك العقد مع الهيئة، أو الاستمرار فيه، أو أداء المبالغ محل النزاع لكونها تخص فترة تالية لانتهاء مدة التعاقد. يؤكد ذلك أنه لم يثبت من الأوراق أن الهيئة قامت بالفعل بجمع مخلفات المستشفى خلال هذه الفترة، بل على النقيض من ذلك تعاقدت المستشفى بالأمر المباشر مع شركة الرضا للنظافة والتجميل – المتعهد السابق – لمدة عام بدءًا من ٢٠١١/٧/٢ على نقل مخلفات المستشفى، مما تضحى معه مطالبة الهيئة للمستشفى أداء المبالغ محل النزاع المعروض فاقدة للسند القانونى جديرة بالرفض.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى رفض مطالبة الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة إلزام مستشفى معهد ناصر أداء مبلغ ثلاثين ألف جنيهٍ مقابل جمع مخلفات المستشفى عن الفترة من ٢٠١١/٧/١، حتى ٢٠١٢/٤/٣٠، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٣/ ١٠/ ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع